Deutscher Bundestag **Drucksache 14/8730**

14. Wahlperiode 04. 04. 2002

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung des Marktzugangs im Luftverkehr

A. Problem und Ziel

In Abstimmung mit den Bundesressorts, Ländern und Verbänden hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen „Leitlinien zur Liberalisierung des internationalen Fluglinienverkehrs Deutschlands“ entwickelt, welche eine stärkere Förderung des Wettbewerbs unter gleichwertiger Berücksichtigung der Interessen von Luftfahrtunternehmen, Verbrauchern, Flughäfen und verladender Wirtschaft vorsehen. Damit soll der Luftverkehrsstandort Deutschland gestärkt werden.

B. Lösung

Die Umsetzung dieser Politik erfordert teilweise gesetzliche Anpassungen. Die vorgesehenen Regelungen laufen im Wesentlichen auf eine Verminderung der wirtschaftsregulierenden Genehmigungserfordernisse hinaus und führen praktisch die Freiheit zur Preisgestaltung im Luftverkehr ein. Die öffentlich-rechtliche Beförderungspflicht im Linienverkehr wird unter Beibehaltung des privatrechtlich durchzusetzenden Kontrahierungszwangs aufgehoben. Außerdem wird die Möglichkeit des Einsatzes fremdregistrierten Fluggerätes gesetzlich abgesichert. Durch Zurücktreten des öffentlich-rechtlichen Regulierungsrahmens erhöhen sich die wirtschaftlichen Möglichkeiten von Unternehmen und Kunden. Gleichzeitig erfolgt eine Anpassung an neuere internationale Entwicklungen, welche die Liberalisierung abstützen. Dazu werden kostenrechtliche Regelungen getroffen.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand

Auf Grund des Entfallens der Tarifgenehmigungen entsteht durch den Gesetzentwurf für den Bund ein Rückgang von Gebühreneinnahmen in Höhe von etwa 77 000 Euro pro Jahr. Über die Kompensation der wegfallenden Gebühreneinnahmen wird im Rahmen der nächsten Haushaltsaufstellung entschieden.

Durch Verankerung der „Zeitgebühr“ und der Klarstellung, dass der Personalaufwand bei der Gebührenerhebung nach Stundensätzen berechnet werden

kann, wird die Einnahme eines Gebührenvolumens von ca. 2,5 Mio. Euro pro Jahr im Bereich der Luftverkehrsverwaltung gesichert. Eine Entscheidung des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts, die eine nach Stundensätzen berechnete Gebühr mangels Vorliegens der Rechtsgrundlage für nichtig erklärt hat, macht eine entsprechende gesetzliche Anpassung notwendig.

Ländern und Gemeinden entstehen keine Kosten.

2. Vollzugsaufwand

Zweck des Gesetzes ist die Verminderung des Vollzugsaufwands. Durch Wegfall der Aufgabe „Tarifgenehmigung“ entfällt ein Dienstposten. Allerdings tritt an die Stelle des vorbeugenden Genehmigungssystems verstärkt die nachträgliche Eingriffsbefugnis, die eine gründliche Analyse der Marktentwicklung und der Wettbewerbsbedingungen voraussetzt, damit deren Wahrnehmung gerichtlich überprüfbar begründet werden kann. Hierfür wird ein halber Dienstposten benötigt.

E. Sonstige Kosten

Durch das Gesetz werden die betroffenen Luftfahrtunternehmen von Kosten wirtschaftsregulierender Genehmigungsverfahren entlastet.

Auf Grund der Kostenentlastung und der Erhöhung der Wettbewerbsintensität sind positive Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau zu erwarten.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER

Berlin, den 28.März 2002

Herrn
Wolfgang Thierse
Präsident des
Deutschen Bundestages
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung des Marktzugangs im Luftverkehr

mit Begründung und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.

Der Bundesrat hat in seiner 774. Sitzung am 22. März 2002 gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen zu erheben.

Mit freundlichen Grüßen

Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung des Marktzugangs im Luftverkehr

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Luftverkehrsgesetzes

Das Luftverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. März 1999 (BGBl. I S. 550), zuletzt geändert durch Artikel [19 des Gesetzes vom 9. Januar 2002 (BGBl. I S. 361)] wird wie folgt geändert:

1. § 3 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

   a) Satz 2 wird wie folgt gefasst:

   „Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der Europäischen Union stehen deutschen Staatsangehörigen gleich.“

   b) Nach Satz 2 wird folgender Satz 3 angefügt:

   „Das Gleiche gilt für Angehörige aus anderen Staaten, in denen das Luftverkehrsrecht der Europäischen Gemeinschaft Anwendung findet.“

2. Nach § 3 wird folgender § 3a eingefügt:

   „§ 3a

   (1) Mit der Eintragung in die Luftfahrzeugrolle wird die Pflicht nach § 2 Abs. 5 begründet.

   (2) Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen oder eine von ihm bestimmte Behörde kann durch Verwaltungsabkommen mit der zuständigen Behörde eines ausländischen Staates zur Umsetzung von Artikel 83bis des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944 (BGBl. 1956 II S. 412, 1997 II S. 1777) die völkerrechtliche Verantwortung und die damit verbundene Zuständigkeit für ein nach § 3 eingetragenes Luftfahrzeug auf die zuständige Stelle des anderen Staates übertragen.

   (3) Desgleichen kann die Bundesrepublik Deutschland durch Verwaltungsabkommen nach Absatz 2 die Zuständigkeit für ein in einem ausländischen Register eingetragenes Luftfahrzeug übernehmen. Ein derartiges Luftfahrzeug unterliegt den Anforderungen dieses Gesetzes und den auf seiner Grundlage erlassenen Rechtsvorschriften.“

3. § 20 wird wie folgt geändert:

   a) Absatz 2 Satz 5 wird wie folgt gefasst:

   „Der deutschen Luftfahrzeugrolle gleichgestellt sind Eintragungsregister von Staaten im Geltungsbereich des Luftverkehrsrechts der Europäischen Gemeinschaft.“

   b) Absatz 4 wird wie folgt gefasst:

   „(4) Luftfahrtunternehmen, die dem Luftverkehrsrecht der Europäischen Gemeinschaft unterliegen, bedürfen zur Beförderung von Fluggästen, Post oder Fracht im gewerblichen Flugverkehr einer Betriebsgenehmigung gemäß Artikel 3 Abs. 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2407/92 des Rates über die Erteilung von Betriebsgenehmigungen an Luftfahrtunternehmen vom 23. Juli 1992 (ABl. EG Nr. L 240, S. 1). Absätze 2 und 3 gelten entsprechend, soweit dem nicht die in Satz 1 genannte Verordnung der Europäischen Gemeinschaft entgegensteht.“

4. Die §§ 21 und 21a werden wie folgt gefasst:

   „§ 21

   (1) Luftfahrtunternehmen, die Personen oder Sachen gewerbsmäßig durch Luftfahrzeuge auf bestimmten Linien öffentlich und regelmäßig befördern (Fluglinienverkehr), bedürfen dafür außer der Genehmigung nach § 20 Abs. 1 einer besonderen Genehmigung (Flugliniengenehmigung). Die Flugliniengenehmigung soll die Bedingungen berücksichtigen, die in den Vereinbarungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und anderen Staaten, in die der Linienverkehr durchgeführt wird, festgelegt sind. § 20 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 findet entsprechende Anwendung. Die Flugliniengenehmigung kann versagt werden, wenn durch den beantragten Fluglinienverkehr öffentliche Interessen beeinträchtigt werden.

   (2) Flugpläne, Beförderungsentgelte und Beförderungsbedingungen sind der Öffentlichkeit zugänglich zu machen und der zuständigen Behörde auf Verlangen vorzulegen. Die Anwendung von Flugplänen, Beförderungsentgelten und Beförderungsbedingungen kann ganz oder teilweise untersagt werden, wenn dadurch die öffentlichen Verkehrsinteressen nachhaltig beeinträchtigt werden. Luftfahrtunternehmen, die Linienverkehr betreiben, sind außer im Falle der Unzumutbarkeit jedermann gegenüber verpflichtet, Beförderungsverträge abzuschließen und ihn im Rahmen des veröffentlichten Flugplanes zu befördern. Den Beförderungsverträgen sind die veröffentlichten Beförderungsentgelte und Beförderungsbedingungen zu Grunde zu legen, soweit sie nicht nach Satz 2 ganz oder teilweise untersagt sind. Im Übrigen werden Beförderungsentgelte und Beförderungsbedingungen von den Parteien des Beförderungsvertrages frei vereinbart. Von den der Öffentlichkeit bekannt gemachten Beförderungsentgelten und Beförderungsbedingungen kann zugunsten der Vertragspartner der Luftfahrtunternehmen abgewichen werden.

   (3) Beförderungsverpflichtungen auf Grund anderweitiger gesetzlicher Vorschriften bleiben unberührt.

   (4) Luftfahrtunternehmen, die dem Luftverkehrsrecht der Europäischen Gemeinschaft unterliegen, bedürfen neben der in § 20 Abs. 4 genannten Betriebsgenehmigung einer Streckengenehmigung gemäß Artikel 3 Abs. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs vom 23. Juli 1992 (ABl. EG Nr. L 240, S. 8). Sofern es die nach § 32 Abs. 1 Nr. 2 erlassene Ver-

ordnung vorsieht, haben diese Luftfahrtunternehmen die Flugpreise gemäß Artikel 5 Abs. 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2409/92 des Rates über Flugpreise und Luftfrachtraten vom 23. Juli 1992 (ABl. EG Nr. L 240, S. 15) vorzulegen. Unter den Voraussetzungen, die in Artikel 6 Abs. 1 der in Satz 2 genannten Verordnung der Europäischen Gemeinschaft aufgeführt sind, kann die Anwendung eines Flugpreises untersagt werden. Im Übrigen gelten die Absätze 2 und 3 entsprechend, soweit dem nicht die in Satz 1 und 2 genannten Verordnungen der Europäischen Gemeinschaft entgegenstehen.

§ 21a

Luftfahrtunternehmen, die ihren Hauptsitz nicht im Geltungsbereich des Luftverkehrsrechts der Europäischen Gemeinschaft haben, bedürfen einer Betriebsgenehmigung zur Durchführung von Fluglinienverkehr von und nach der Bundesrepublik Deutschland. § 21 Abs. 1 Satz 2 bis 4 und Abs. 2 und 3 findet entsprechende Anwendung.“

5. Dem § 22 werden folgende Sätze angefügt:

„Die Genehmigung von Gelegenheitsverkehr durch Luftfahrtunternehmen mit Sitz außerhalb des Geltungsbereichs des Luftverkehrsrechts der Europäischen Gemeinschaft kann vom Bestehen der Gegenseitigkeit abhängig gemacht werden. Der Luftverkehr durch die in Satz 2 und die in § 23a Satz 2 genannten Luftfahrtunternehmen mit anderen Staaten kann untersagt werden oder mit Nebenbestimmungen versehen werden, sofern dies zum Schutze vor nachteiligen Auswirkungen für Luftfahrtunternehmen mit Sitz im Geltungsbereich dieses Gesetzes erforderlich ist.“

6. § 23 wird wie folgt gefasst:

„§ 23

Vorbehaltlich des Luftverkehrsrechts der Europäischen Gemeinschaft kann die gewerbsmäßige Beförderung von Personen und Sachen durch Luftfahrzeuge zwischen Orten des Inlands deutschen Luftfahrtunternehmen vorbehalten werden.“

7. § 23a wird wie folgt geändert:

a) Die Wörter „die ihren Hauptsitz außerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie der Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum haben“ werden durch die Wörter „die ihren Hauptsitz außerhalb des Geltungsbereichs des Luftverkehrsrechts der Europäischen Gemeinschaft haben“ ersetzt.

b) Nach Satz 1 wird folgender Satz 2 angefügt:

„Gleiches gilt vorbehaltlich des Luftverkehrsrechts der Europäischen Gemeinschaft für Luftfahrtunternehmen, die ihren Hauptsitz innerhalb des Geltungsbereichs des Gemeinschaftsrechts haben, soweit sie Luftverkehr zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Staaten außerhalb des Geltungsbereichs des Gemeinschaftsrechts durchführen.“

8. In § 31 Abs. 2 Nr. 11 wird die Angabe „§ 21 Abs. 5“ durch die Angabe „§ 21 Abs. 4“ ersetzt.

9. Dem § 31d Abs. 2 wird folgender Satz 6 angefügt:

„Kosten, insbesondere solche für Gutachten und den Einsatz von Verwaltungshelfern, die den Aufsichtsbehörden bei der Beaufsichtigung von Beauftragten im Sinne von § 31b entstehen, sind vom Beauftragten zu tragen.“

10. § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 13 wird wie folgt geändert:

a) Satz 3 wird wie folgt gefasst:

„Sie bestimmt ferner die gebührenpflichtigen Tatbestände und kann dafür feste Sätze, Rahmensätze oder Zeitgebühren vorsehen.“

b) In Satz 4 wird nach dem ersten Halbsatz folgender Halbsatz eingefügt:

„dabei kann die Berechnung des erforderlichen Personalaufwandes nach Stundensätzen vorgenommen werden.“

c) Der bisherige zweite Halbsatz wird Satz 5 und das Wort „bei“ durch das Wort „Bei“ ersetzt.

11. § 58 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

a) In Nummer 5 wird nach der Angabe „§ 20 Abs. 1“ die Angabe „oder 4 Satz 1 oder § 21a Satz 1“ eingefügt.

b) In Nummer 6 wird nach der Angabe „§ 21 Abs. 1“ die Angabe „oder 4 Satz 1“ eingefügt.

c) Die Nummer 6a wird wie folgt gefasst:

„6a. entgegen § 21 Abs. 2 Satz 1, auch in Verbindung mit § 21a Satz 2, oder Abs. 4 Satz 2 Flugpläne, Beförderungsentgelte oder Beförderungsbedingungen nicht oder nicht rechtzeitig vorlegt oder entgegen § 21 Abs. 2 Satz 2, auch in Verbindung mit § 21a Satz 2, oder Abs. 4 Satz 3 diese anwendet,“.

12. § 63 Nr. 3 wird wie folgt gefasst:

„3. das Bundesamt für Güterverkehr im Bereich der Vorlage und Untersagung von Beförderungsentgelten nach §§ 21 und 21a.“

Artikel 2

Änderung der Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung

Die Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. März 1999 (BGBl. I S. 610), zuletzt geändert durch Artikel 448 der Siebenten Zuständigkeitsanpassungs-Verordnung vom 29. Oktober 2001 (BGBl. I S. 2785),

wird wie folgt geändert:

1. § 63 wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift und Absatz 1 werden wie folgt gefasst:

„Betriebsgenehmigung für Luftfahrtunternehmen aus Staaten außerhalb des Geltungsbereichs des Gemeinschaftsrechts

(1) Die Betriebsgenehmigung für Luftfahrtunternehmen nach § 21a des Luftverkehrsgesetzes, die von einem Staat außerhalb des Geltungsbereichs des Luftverkehrsrechts der Europäischen Gemeinschaft gegenüber der Regierung der Bundesrepublik Deutschland zur Ausübung des Fluglinienverkehrs benannt worden sind (Bezeichnung), wird vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen oder einer anderen von ihm bestimmten Stelle erteilt."

b) In Absatz 3 wird nach dem Wort „verlangen" der folgende Halbsatz angefügt:

„sowie auf einzelne der in Absatz 2 genannten Nachweise verzichten"

2. § 63a wird wie folgt geändert:

a) In der Überschrift werden das Komma und das Wort „Liniengenehmigung" gestrichen.

b) In Absatz 1 Satz 1 werden die Absatzbezeichnung „(1)" gestrichen und die Wörter „der Mitgliedstaaten der Europäischen Union oder der anderen Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum" durch die Wörter „des Geltungsbereichs des Luftverkehrsrechts der Europäischen Gemeinschaft" ersetzt.

c) Absatz 2 wird gestrichen.

3. § 63b wird wie folgt gefasst:

„§ 63b
Flugplan

Die zuständige Behörde kann von den Luftfahrtunternehmen im Einzelfall oder allgemein zu bestimmten Stichtagen (bis zum 28. Februar für die Sommerflugplanperiode, bis zum 30. September für die Winterflugplanperiode eines jeden Jahres) die Vorlage des Flugplans verlangen. Der Flugplan wird wirksam, wenn die zuständige Behörde nicht innerhalb von zwei Wochen nach Eingang widerspricht."

4. § 63c wird wie folgt gefasst:

„§ 63c
Flugpreise

(1) Die zuständige Behörde kann von den Luftfahrtunternehmen im Einzelfall oder allgemein die Vorlage der Flugpreise und Beförderungsbedingungen verlangen.

(2) Die Flugpreisgestaltung im Luftverkehr innerhalb des Geltungsbereichs des Luftverkehrsrechts der Europäischen Gemeinschaft richtet sich nach der Verordnung (EWG) Nr. 2409/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über Flugpreise und Luftfrachtraten (ABl. EG Nr. L 240, S. 15) in der jeweils geltenden Fassung. Der im Sinne dieser Verordnung hinterlegte Flugpreis wird 24 Stunden nach Eingang wirksam, es sei denn, die zuständige Behörde trifft Maßnahmen nach Artikel 6 der Verordnung.

(3) Die Flugpreisgestaltung im Fluglinienverkehr, der nicht unter Absatz 2 fällt, richtet sich nach den Bedingungen, die in den Vereinbarungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und anderen Staaten, in die der Linienverkehr durchgeführt wird, festgelegt sind. Soweit diese Regelungen nicht entgegenstehen, wird der vorgelegte Flugpreis zwei Wochen nach Eingang wirksam, es sei denn, die zuständige Behörde trifft Maßnahmen in entsprechender Anwendung der in Absatz 2 genannten Verordnung."

Artikel 3
Änderung der Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung

Abschnitt VI. des Gebührenverzeichnisses (Anlage zu § 2 Abs. 1) der Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung vom 14. Februar 1984 (BGBl. I S. 346), zuletzt geändert durch Artikel 454 der Siebenten Zuständigkeitsanpassungs-Verordnung vom 29. Oktober 2001 (BGBl. I S. 2785), wird wie folgt geändert:

1. In Nummer 5 erhält der Gebührentatbestand folgende Fassung:

„Erteilung einer Flugliniengenehmigung (§ 21 Abs. 1 LuftVG)"

2. Die Nummer 6 wird aufgehoben.

Artikel 4
Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang

Die auf den Artikeln 2 und 3 beruhenden Teile der dort geänderten Rechtsverordnungen können auf Grund der jeweils einschlägigen Ermächtigung durch Rechtsverordnung geändert oder aufgehoben werden.

Artikel 5
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ersten Tag des auf die Verkündung folgenden Kalendermonats in Kraft.

Die verfassungsmäßigen Rechte des Bundesrates sind gewahrt.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit ausgefertigt und wird im Bundesgesetzblatt verkündet.

Begründung

I. Allgemeiner Teil

Mit dem vorliegenden Änderungsgesetz wird eine weitere Öffnung des Marktzugangs im Luftverkehr geregelt, die im vorausgegangenen Elften Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes nicht mehr behandelt werden konnte. Die vorgesehenen Regelungen laufen im Wesentlichen auf eine Verminderung der wirtschaftsregulierenden Genehmigungserfordernisse hinaus und führen für die Luftfahrtunternehmen praktisch die Freiheit zur Preisgestaltung ein. Durch Zurücktreten des öffentlich-rechtlichen Regulierungsrahmens, bei ausdrücklicher Betonung der Vertragsfreiheit, werden sich die wirtschaftlichen Möglichkeiten von Unternehmen und Kunden erhöhen. Gleichzeitig erfolgt eine Anpassung an neuere internationale Entwicklungen, welche die Liberalisierung abstützen. Mit dem Gesetz wird die Wirtschaft von Kosten entlastet und auf Grund der größeren Spielräume, die den Unternehmen eingeräumt werden, sind positive Effekte auf das Verbraucherpreisniveau zu erwarten.

Das Gesetz dient der Umsetzung der „Leitlinien zur Liberalisierung des internationalen Fluglinienverkehrs Deutschlands“, die in Abstimmung mit Ressorts, Ländern und Verbänden entwickelt worden sind. Durch eine stärkere Förderung des Wettbewerbs unter gleichwertiger Berücksichtigung der Interessen von Luftfahrtunternehmen, Verbrauchern, Flughäfen und der verladenden Wirtschaft soll damit der Luftverkehrsstandort Deutschland gestärkt werden. Gleichzeitig wird durch den Gesetzentwurf die Auffassung der Bundesregierung zum Ausdruck gebracht, dass die derzeitige Krise der Luftverkehrswirtschaft von den Unternehmen aus eigener Kraft gemeistert werden muss. Der vorliegende Gesetzentwurf soll einen Beitrag leisten, den dazu nötigen Spielraum zu erweitern, womit sich aber auch die Verantwortung der privatwirtschaftlichen Akteure erhöht.

Auf Grund des Entfallens der Tarifgenehmigungen entsteht durch den Gesetzentwurf für den Bund ein Rückgang von Gebühreneinnahmen in Höhe von etwa 77 000 Euro pro Jahr. Über die Kompensation der wegfallenden Gebühreneinnahmen wird im Rahmen der nächsten Haushaltsaufstellung entschieden.

Zudem wird mit dem Gesetzentwurf ein Gebührenvolumen in Höhe von ca. 2,5 Mio. Euro abgesichert, da mit dem Gesetzentwurf die sog. Zeitgebühr und die Möglichkeit der Gebührenabrechnung nach Stundenansätzen ausdrücklich verankert wird. Dies erfolgt als Reaktion auf ein Urteil des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 25. Oktober 2001, das die in der LuftKostV vorgesehene Gebührenberechnung nach Stundensätzen für nichtig angesehen hat.

Bei der BAG – Tarifgruppe Luftverkehr – wird durch Entfallen der Aufgabe „Tarifgenehmigung“ ein Dienstposten frei. An die Stelle der (vorbeugenden) Genehmigung tritt gemäß der Neufassung von § 21 LuftVG (Absatz 2 Satz 2 und Absatz 4) eine nachträgliche Eingriffsbefugnis, deren Wahrnehmung zusätzliche Marktanalysen und Wettbewerbsuntersuchungen und einen erhöhten Begründungsaufwand erfordert, um eine gegebenenfalls erforderliche Untersagungsverfügung gerichtsfest abzusichern. Hierfür wird ein halber Dienstposten benötigt. Die entsprechenden Konsequenzen werden im Rahmen der Haushaltsaufstellung für das Jahr 2003 nachvollzogen. Gründe für den erhöhten Bedarf an Marktanalysen und Wettbewerbsuntersuchungen sind im Einzelnen die Insolvenz von Luftfahrtunternehmen, die Verschärfung des Preiswettbewerbs, teilweise mit Hilfe staatlicher Subventionen insbesondere auf dem nordatlantischen Markt, das Auftreten von Billiganbietern und die Neuformierung von sog. Allianzen. Die Ereignisse vom 11. September 2001 haben diese Entwicklungen noch verstärkt.

Ländern und Gemeinden entstehen keine Kosten.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Artikel 73 Nr. 6 GG. Soweit Ordnungswidrigkeitstatbestände geregelt werden, ergibt sich die Kompetenz aus Artikel 74 Nr. 1 GG. Auf Grund des untrennbaren Sachzusammenhangs mit den Regelungen des Luftverkehrs, die eine Inanspruchnahme der ausschließlichen Kompetenz des Bundes darstellen, ist eine bundesgesetzliche Regelung zur Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich (Artikel 72 Abs. 2 GG).

II. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 Nr. 1

Die begriffliche Änderung, die in § 3 und in verwandten Bestimmungen (§§ 20 ff.) vorgenommen wird, soll der absehbaren Erstreckung des Luftverkehrsrechts der Europäischen Gemeinschaft Rechnung tragen. Dieses Recht gilt außerhalb der Europäischen Union nicht nur im EWR-Bereich, sondern wird auf Grund von Abkommen der EG auch in weiteren Staaten, wie etwa in der Schweiz gelten. Hervorzuheben ist das geplante mehrseitige Abkommen über die Errichtung eines Gemeinsamen Europäischen Luftverkehrsraumes (sog. ECAA-Abkommen), welches das EG-Luftverkehrsrecht auf die Bewerberstaaten Ost- und Mitteleuropas erstrecken wird. Daher wird das Luftverkehrsrecht der EG in diesen Staaten bereits vor der angestrebten EU-Mitgliedschaft gelten. Da die Erstreckung des einschlägigen EG-Rechts automatisch mit der Liberalisierung des Luftverkehrs verbunden ist, erhöht sich etwa für Luftfahrtunternehmen die Möglichkeit des Einsatzes von Fluggerät, das in anderen Staaten registriert ist.

Zu Artikel 1 Nr. 2

Der neue § 3a sichert auf der Ebene des öffentlichen Rechts die zivilrechtlichen Möglichkeiten des Einsatzes von Fluggerät ab, das in Registern ausländischer Staaten eingetragen ist. Durch die Eintragung in eine Luftfahrzeugrolle wird die Staatszugehörigkeit des Fluggeräts begründet (Absatz 1), womit der Eintragungsstaat die völkerrechtliche Verantwortung übernimmt. Der neue Artikel 83bis des ICAO-Abkommens (s. BGBl. 1997 II S. 1777) eröffnet die Möglichkeit, dass – von den anderen ICAO-Staaten anerkannt – ein anderer Staat als der Eintragungsstaat die Verantwortung für das

Fluggerät insbesondere hinsichtlich der Gewährleistung der Lufttüchtigkeit übernimmt. Von dieser Möglichkeit des Artikel 83bis des ICAO-Abkommens soll Gebrauch gemacht werden können (Absätze 2 und 3).

Mit der vorgesehenen Leasingregelung sind keine zusätzlichen staatlichen Haftungsrisiken verbunden. Es macht insoweit keinen Unterschied, ob ein in einem ausländischen Register eingetragenes Fluggerät in das deutsche Register eingetragen wird, womit die völkerrechtliche Verantwortlichkeit begründet wird, oder ob diese ohne Umregistrierung begründet wird. Völkerrechtliche Verantwortung bedeutet dabei die Zuständigkeit für die Aufsicht über das Fluggerät, insbesondere die Überprüfung, dass die von der ICAO empfohlenen Bestimmungen eingehalten werden und bei der Verletzung dieser Verpflichtungen durch Luftfahrtunternehmen staatliche Maßnahmen ergriffen werden.

Für deutsche Unternehmen kann es aus Gründen der Kreditwürdigkeit sinnvoll sein, ein Fluggerät, das an ein ausländisches Luftfahrtunternehmen verpachtet wird, im deutschen Register zu behalten; umgekehrt erhöht der Einsatz von Gerät, das in Drittstaatenregistern eingetragen bleibt, die wirtschaftliche Flexibilität und trägt dadurch zur Kostensenkung bei. Durch die Vorgabe, dass bei Übernahme fremdregistrierten Fluggeräts die deutschen Vorschriften zu beachten sind, wird sichergestellt, dass keine Kostensenkung zu Lasten der Luftsicherheit betrieben werden kann.

Zu Artikel 1 Nr. 3 Buchstabe a

S. Begründung zu Artikel 1 Nr. 1.

Zu Artikel 1 Nr. 3 Buchstabe b

Absatz 4 wird ohne inhaltliche Änderung neu gefasst, damit die daran anknüpfende Bußgeldvorschrift von § 58 Abs. 1 Nr. 5, welche die Verletzung des Genehmigungserfordernisses nach dem Recht der Europäischen Gemeinschaft ahndet, dem strafrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz entsprechend ausgestaltet werden kann (s. dazu zu Artikel 1 Nr. 11 Buchstabe a).

Zu Artikel 1 Nr. 4

Die Neufassung der §§ 21 und 21a dient der weiteren Liberalisierung des Luftverkehrs.

Zwar kann auf das Erfordernis einer besonderen Flugliniengenehmigung wegen der noch nicht liberalisierten Märkte und der daraus resultierenden Notwendigkeit der Zuteilung von Verkehrsrechten an interessierte Luftfahrtunternehmen vorerst nicht verzichtet werden (§ 21 Abs. 1). Die Genehmigungserteilung wird aber vereinfacht, indem künftig je nach Verkehrsrechtslage oder Liberalisierungsgrad, der sich aus Vereinbarungen mit anderen Staaten ergibt, neben streckenbezogenen auch länder- oder regionenbezogene Genehmigungen möglich sind. Hinsichtlich der sonstigen Rahmenbedingungen des Fluglinienverkehrs, die sich insbesondere in Flugplänen, Beförderungsentgelten und Beförderungsbedingungen manifestieren, erscheint es auf Grund des durch die Liberalisierung eingetretenen Wettbewerbs der Luftfahrtunternehmen gerechtfertigt, das bisherige Genehmigungserfordernis durch die Möglichkeit des behördlichen Eingriffs im Falle gravierender Fehlentwicklungen zu ersetzen (§ 21 Abs. 2). Damit wird zugleich eine weitgehende Angleichung an die für den Luftverkehr innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraumes geltende Rechtsordnung erreicht, die insbesondere mit dem 3. Liberalisierungspaket der Gemeinschaft ihren Niederschlag gefunden hat, das die Verordnungen Nr. 2407/92, 2408/92 und 2409/92 (ABl. EG Nr. L 240, S. 1 ff.) enthält.

Kern der Regelung ist die Aufhebung der Beförderungsverpflichtung, soweit diese in der Literatur als eine öffentlich-rechtliche Verpflichtung angesehen wird, die vom Verkehrsnutzer nicht mit Klage vor den Zivilgerichten geltend gemacht werden könne, so dass auch ein zivilrechtlicher Schadensersatzanspruch wegen Nichtbeförderung grundsätzlich nicht in Betracht kommen würde. Diese sog. öffentlich-rechtliche Beförderungsverpflichtung wird durch den Kontrahierungszwang ersetzt (§ 21 Abs. 2). Die Durchsetzung der Beförderungspflicht wird damit nunmehr dem Zivilrecht überlassen, was mit dem Hinweis auf die Vertragsfreiheit im Bereich des Beförderungsvertrages unterstrichen wird. In diesem Rahmen ist auch die Frage der Unzumutbarkeit einer Beförderung nach allgemeinen zivilrechtlichen Grundsätzen und die Angemessenheit von Beförderungsbedingungen zu klären. Die Rechtsstellung der Vertragspartner von Luftfahrtunternehmen wird dadurch gesichert, dass letztere zur allgemeinen Bekanntmachung ihrer Entgelte und Bedingungen verpflichtet bleiben, wodurch sich eine (vor-)vertragliche Bindung ergibt, die eine Umgehung des Kontrahierungszwangs durch unsachgemäße Vertragsbedingungen ausschließt. Lediglich zugunsten der Verbraucher kann von den veröffentlichten Bedingungen abgewichen werden. Neben der vorausgesetzten Anwendung des Kartellrechts durch die zuständigen Behörden bleibt jedoch die Befugnis der zuständigen Luftfahrtbehörde bestehen, durch Untersagungen einem Missbrauch einer Marktstellung durch ein Luftfahrtunternehmen entgegenzuwirken.

Aus der neuen zivilrechtlichen Betrachtungsweise ergibt sich unzweifelhaft, dass Beförderungsbedingungen Allgemeine Geschäftsbedingungen im Sinne der §§ 305 ff. BGB sind. Die Vorschrift in § 21 Abs. 2 Satz 1, wonach Beförderungsentgelte der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind, ist kein Ausnahmefall im Sinne von § 9 Abs. 6 Nr. 3 der Preisangabenverordnung. Die Beförderungsentgelte für Beförderungsangebote an Verbraucher sind daher nach den Vorschriften der Preisangabenverordnung anzugeben.

Da in der Neufassung von Absatz 2 die bislang dem öffentlichen Recht unterstellte Beförderungspflicht durch den zivilrechtlichen Kontrahierungszwang ersetzt wird, bedarf es einer ausdrücklichen verwaltungsrechtlichen Befreiung von der Beförderungspflicht, die in der geltenden Fassung von Absatz 3 vorgesehen ist, nicht mehr. Statt dessen wird in der Neufassung des Absatzes 3 klargestellt, dass besondere gesetzliche Beförderungsverpflichtungen, wie etwa im Rahmen auferlegter gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen nach der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 oder nach § 73 des Ausländergesetzes unabhängig von der Liberalisierung des Luftverkehrsrechts fortbestehen. § 21 Abs. 4 (bislang Absatz 5) wird ohne inhaltliche Änderung neu gefasst, damit bei der daran anknüpfenden Bußgeldvorschrift von § 58 Abs. 1 Nr. 6 und 6a (s. Artikel 1 Nr. 11 Buchstaben b und c), welche die Verletzung des Genehmigungserfordernisses nach dem Recht der Europäischen Gemeinschaft ahndet, dem strafrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz entsprochen

wird. Die im neugestalteten § 21 für deutsche Luftfahrtunternehmen vorgesehenen Erleichterungen werden auf die ausländischen Unternehmen aus Staaten, die nicht dem EWR zugehören, übertragen. Luftfahrtunternehmen aus dem EWR erhalten Streckengenehmigung nach der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92. Mit Inkrafttreten des ECAA-Abkommens, welches das Recht der EG auf die entsprechenden Staaten Ost- und Mitteleuropas erstreckt, unterfallen Unternehmen aus diesen Staaten der für den EWR geltenden Regelung.

Zu Artikel 1 Nr. 5

Die Ergänzung von § 22 LuftVG spezifiziert das in Satz 1 dieser Vorschrift geregelte „öffentliche Verkehrsinteresse“, welches die Beschränkung des sog. Charterverkehrs legitimiert. Die Ausübung von Charterverkehr durch Unternehmen außerhalb des Geltungsbereichs des EG-Rechts wird danach im Interesse deutscher Unternehmen ausdrücklich der Möglichkeit der Beschränkung wegen Fehlens der Gegenseitigkeit unterworfen. Weitere Beschränkungsmöglichkeiten gelten für den sog. 5. und 7. Freiheitsverkehr durch ausländische Unternehmen unter Einschluss von EG-Unternehmen (s. dazu die Begründung zu Artikel 1 Nr. 7). Die Regelung eröffnet die zweckgebundene Möglichkeit, von allen Typen der Nebenbestimmung nach § 36 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Gebrauch zu machen.

Zu Artikel 1 Nr. 6

Die Neuregelung stellt eine Anpassung an das Recht der Europäischen Gemeinschaft dar. Der Kabotagevorbehalt zugunsten deutscher Unternehmen kann nicht mehr gegenüber Unternehmen aus dem liberalisierten Verkehrsmarkt der EU geltend gemacht werden. Eine völlige terminologische Angleichung („Geltungsbereich des Luftverkehrsrechts der Europäischen Gemeinschaft“) wird hier jedoch deshalb nicht vorgenommen, da bei der Erstreckung des EG-Rechts auf andere Staaten in der Regel der Kabotageverkehr nicht sofort freigegeben wird.

Zu Artikel 1 Nr. 7

Neben der terminologischen Angleichung ist es notwendig, dass die zuständige Behörde auf Beschränkungen deutscher Luftfahrtunternehmen im Drittlandverkehr durch EG-Mitgliedstaaten reagieren kann. Das EG-Luftverkehrsrecht erfasst nämlich noch nicht den sog. 5. und 7. Freiheitsverkehr im Drittstaatenbereich.

Zu Artikel 1 Nr. 8

Redaktionelle Folgeänderung der Neufassung von § 21 (s. zu Artikel 1 Nr. 4).

Zu Artikel 1 Nr. 9

Diese Vorschrift trägt der gewachsenen Erkenntnis Rechnung, dass mit der Organisationsprivatisierung der Flugsicherung von 1993 und der sich im ständigen Fluss befindlichen Entwicklung in diesem Bereich zugunsten der Nutzer die Aufsichtsbehörden auch auf Stellungnahmen externer Fachexperten angewiesen sind. Die Tätigkeit der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH unterliegt dem Vollkostendeckungsprinzip. Zu den Kostenbestandteilen der DFS gehören aufsichtsrechtliche Maßnahmen mit den verbundenen Kosten, eine Tatsache, die durch diese Regelung ausdrücklich formuliert wird. Die Regelung ermöglicht es von der Aufstockung im Bereich der Aufsichtsbehörden (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Luftfahrt-Bundesamt) Abstand zu nehmen.

Zu Artikel 1 Nr. 10

Da in bestimmten Kostengesetzen neben den in § 4 des Verwaltungskostengesetzes des Bundes genannten Gebührenarten eine sog. Zeitgebühr eingeführt worden ist (vgl. etwa § 5 Nr. 3 des Hessischen Verwaltungskostengesetzes vom 3. Januar 1995), ist problematisch geworden, ob die Gebühren nach Stundensätzen berechnet werden können, wenn in der Ermächtigungsgrundlage ausdrücklich keine derartige „Zeitgebühr“ vorgesehen ist. Das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht hat in der Entscheidung vom 25. Oktober 2001 (Aktenzeichen: 12 LB 1872/01) die in der Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung (LuftKostV) vorgesehene Abrechnung nach Stundensätzen mangels gesetzlicher Ermächtigung für nichtig erklärt, womit im Bereich der Luftfahrtverwaltung ein Gebührenvolumen von ca. 2,5 Mio. Euro betroffen ist. Die gesetzlichen Änderungen dienen daher der Klarstellung, dass im Bereich der Luftfahrtverwaltung eine Berechnung der Gebühr nach Zeitaufwand möglich ist, indem zum einen ausdrücklich die Gebührenart „Zeitgebühr“ eingeführt wird und zum anderen daraus die Folgerung gezogen wird, dass eine Berechnung der Gebühr nach dem Zeitaufwand des eingesetzten Verwaltungspersonals erfolgen kann. Eine transparente Gebührengestaltung, wie sie durch die Zeitgebühr gewährleistet ist, ist Teil eines wettbewerbskonformen Verwaltungshandelns.

Zu Artikel 1 Nr. 11 Buchstabe a

Die Änderung stellt eine Korrektur dar: Die Ahndung des Verstoßes gegen die in Absatz 4 des § 20 vorausgesetzte europarechtliche Betriebsgenehmigung ist mittlerweile bedeutsamer als die gegen die in Absatz 1 dieser Bestimmung vorgesehene nationale Unternehmensgenehmigung, welche nach der geltenden Vorschrift geahndet wird. Der Klarstellung wegen wird auch auf § 21a verwiesen, damit sich eindeutig ergibt, dass die Verletzungshandlung bei ausländischen Unternehmen, die nicht dem EG-Recht unterliegen, ebenfalls geahndet werden kann.

Zu Artikel 1 Nr. 11 Buchstabe b

Auch im Bereich der Streckengenehmigung ist eine Ahndung des Verstoßes gegen die einschlägige Genehmigungsvorschrift des EG-Rechts geboten.

Zu Artikel 1 Nr. 11 Buchstabe c

Die Änderung ist Folge der Änderung von § 21. Danach werden Beförderungsentgelte und Beförderungsbedingungen nicht mehr genehmigt. Es erscheint erforderlich, Verstöße gegen die Vorlagepflicht und gegen eine mögliche Untersagung zu bewehren. Gleichzeitig soll der Verstoß gegen die entsprechende Vorschrift des EG-Rechts, welche das Außerkraftsetzen eines Grundpreises und die Untersagung eines wettbewerbswidrigen Preises ermöglicht, geahndet werden können. Der Klarstellung wegen wird auch

hierbei auf § 21a verwiesen, damit sich eindeutig ergibt, dass die Zuwiderhandlungen ausländischer Unternehmen, die nicht dem EG-Recht unterliegen, ebenfalls bewehrt werden.

Zu Artikel 1 Nr. 12

Folgeänderung zur vorstehenden Änderungen der Bußgeldvorschriften, soweit die Flugpreise angesprochen sind. Bußgeldbewehrt ist nur noch die Verletzung der Vorlagepflicht und die Nichtbeachtung der Untersagung von Preisen. Außerdem wird der Klarstellung wegen auch hier auf § 21a verwiesen, damit sich eindeutig ergibt, dass die Verletzungshandlung bei ausländischen Unternehmen, die nicht dem EG-Recht unterliegen, ebenfalls geahndet werden kann.

Zu Artikel 2 Nr. 1 Buchstabe a

Die Änderung stellt eine Anpassung an den geänderten § 21a LuftVG dar (s. Begründung zu Artikel 1 Nr. 4). Sie trägt der künftigen Erweiterung des Anwendungsbereichs des EG-Luftverkehrsrechts Rechnung.

Zu Artikel 2 Nr. 1 Buchstabe b

Durch die Möglichkeit des Verzichts auf bestimmte Nachweise wird die zuständige Behörde in die Lage versetzt, dem fortschreitenden Liberalisierungsprozess auch durch Verwaltungserleichterungen Rechnung zu tragen.

Zu Artikel 2 Nr. 2

Neben redaktioneller Anpassung wird mit der Änderung eine Überregulierung beseitigt. Die Zuständigkeit für die Erteilung der Genehmigung nach § 21a LuftVG ist bereits in § 63 LuftVZO geregelt. Einer besonderen Liniengenehmigung neben der Betriebsgenehmigung bedarf es nicht.

Zu Artikel 2 Nr. 3

Die Änderung erfolgt zur Umsetzung der geänderten §§ 21 und 21a LuftVG (s. Begründung zu Artikel 1 Nr. 4). Da zu erwarten ist, dass auf Grund der Liberalisierungsfortschritte, die in bilateralen Vereinbarungen mit anderen Staaten erreicht werden, die Anzahl der von der Luftfahrtbehörde zu prüfenden Flugpläne deutlich zurückgeht, können die Vorlagetermine um zwei Wochen hinausgeschoben werden. Durch die Festlegung der Interventionsfrist auf zwei Wochen erhalten die Luftfahrtunternehmen noch ausreichenden Planungsspielraum.

Zu Artikel 2 Nr. 4

Die Änderung stellt die Umsetzung der geänderten §§ 21 und 21a LuftVG (s. Begründung zu Artikel 1 Nr. 4) dar. Die Neuregelung läuft dabei auf eine weitgehende Freiheit zur Preisgestaltung im Rahmen der im Gesetz vorbehaltenen behördlichen Interventionsmöglichkeiten hinaus.

Zu Artikel 3

Mit der Änderung werden die kostenrechtlichen Konsequenzen aus den Änderungen zur weiteren Liberalisierung des Luftverkehrs gezogen.

Zu Artikel 4

Die sog. Entsteinerungsklausel stellt sicher, dass die durch Gesetz geänderten Teile von Verordnungen nach dem für die Verordnung vorgesehen Verfahren geändert werden können.

Zu Artikel 5

Dieser Artikel regelt das Inkrafttreten des Änderungsgesetzes.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333